

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N°2000106

PRÉFÈTE DES DEUX-SÈVRES

M. Damien Lemoine
Juge des référés

Ordonnance du 31 janvier 2020

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le président de la 2^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 janvier 2020, la préfète des Deux-Sèvres demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du 22 octobre 2019 par lequel le maire de la commune de Chizé a entendu interdire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune.

Elle soutient que l'arrêté litigieux a été pris par une autorité incompétente, qu'en effet, le maire de Chizé, usant de ses pouvoirs de police générale en application des articles L. 2212-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, s'est immiscé, par l'édiction d'une réglementation locale particulière, dans l'exercice d'une police spéciale que le législateur a organisée au niveau national et confié à l'Etat en application des articles L. 253-1, L. 253-7 et R. 253-45 du code rural et de la pêche maritime, et que cette mesure d'interdiction générale et absolue contenue dans l'arrêté litigieux n'est pas justifiée par les circonstances locales et les troubles, risques ou menaces qu'il s'agit de prévenir, et est susceptible de porter atteinte à une liberté.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 janvier 2020, la commune de Chizé conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la requête est irrecevable, car le préfet ne pouvait, dans une seule et même requête, demander à la fois l'annulation et la suspension de l'arrêté en cause, et qu'elle est mal fondée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution et notamment son préambule ;
- la Charte de l'environnement ;
- la directive n° 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation ;
- l'arrêté en date du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L 253-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Lemoine pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Le rapport de M. Lemoine a été entendu au cours de l'audience publique ainsi que les observations de M. Pallard, représentant la préfète des Deux-Sèvres, et de Me Pielberg, représentant la commune.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 554-1 du code de justice administrative :

1. Aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3ème alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : " Art. L. 2131-6, alinéa 3.-Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. ».*

2. Sur le fondement de ces dispositions – qui permettent donc d'assortir les déférés préfectoraux d'une demande de suspension - la préfète des Deux-Sèvres demande au juge des référés d'ordonner la suspension de l'arrêté du 20 octobre 2019 par lequel le maire de Chizé a

réglementé l'utilisation de produits phytopharmaceutiques. L'article 2 de cet arrêté interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnés au premier alinéa de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime sur l'ensemble du territoire de la commune à une distance inférieure à 150 mètres de toute parcelle comprenant un bâtiment à usage d'habitation ou professionnel, cette distance étant réduite à 75 mètres en présence d'une haie anti-dérive ou de moyens matériels répertoriés destinés à éviter le risque de dérive des produits phytopharmaceutiques.

3. D'une part, aux termes de l'article L. 2122-24 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants.* ». Aux termes de l'article L. 2212-1 du même code : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* ». L'article L. 2212-2 du même code précise que : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...)* ». L'article L. 2212-4 prévoit que : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prises.* ». En vertu de ces dispositions, le maire dispose d'un pouvoir de police administrative générale, en matière notamment de santé publique.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : « *I.- Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits. Elle en informe sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. / L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, et notamment : / 1° Sans préjudice des mesures prévues à l'article L. 253-7-1, les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 ; / 2° Les zones protégées mentionnées à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ; / 3° Les zones recensées aux fins de la mise en place de mesures de conservation visées à l'article L. 414-1 du code de l'environnement ; / 4° Les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder. / L'autorité administrative peut aussi prendre des mesures pour encadrer : / 1° Les conditions de stockage, de manipulation, de dilution et de mélange avant application des produits phytopharmaceutiques ; / 2° Les modalités de manipulation, d'élimination et de récupération des déchets issus de ces produits ; / 3° Les modalités de nettoyage du matériel utilisé ; / 4° Les dispositifs et techniques appropriés à mettre en œuvre lors de l'utilisation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code pour éviter leur entraînement hors de la parcelle. (...)* ». Aux termes de l'article R. 253-45 du même code : « *L'autorité administrative mentionnée*

à l'article L. 253-7 est le ministre chargé de l'agriculture. / Toutefois, lorsque les mesures visées au premier alinéa de l'article L. 253-7 concernent l'utilisation et la détention de produits visés à l'article L. 253-1, elles sont prises par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et de la consommation. ». L'article D. 253-45-1 de ce code prévoit que : « L'autorité administrative mentionnée au premier alinéa de l'article L. 253-7-1 est le ministre chargé de l'agriculture. / L'autorité administrative mentionnée au troisième alinéa du même article est le préfet du département dans lequel a lieu l'utilisation des produits définis à l'article L. 253-1. ».

5. Il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé, conformément au droit de l'Union européenne, la réglementation de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans le but d'assurer un niveau uniforme de protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets pouvant résulter de l'utilisation de tels produits. Il a confié à l'Etat, représenté notamment par le ministre de l'agriculture, et éclairé par l'avis scientifique d'un organisme spécialisé, le soin de déterminer les mesures de précaution et de surveillance prévoyant, notamment, la possibilité d'interdire ou d'encadrer l'utilisation de ces produits dans certaines zones, leur stockage, leur manipulation, leur élimination ou la récupération des déchets issus de ces produits. La police spéciale ainsi instituée régit sur l'ensemble du territoire national les activités qu'elle encadre.

6. Dès lors, s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques en application des dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, ni ces dispositions, ni celles de l'article 5 de la Charte de l'environnement, ni enfin la clause de compétence générale des communes ne sauraient, en principe, permettre au maire d'une commune de s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale.

7. Par une décision du 26 juin 2019, le Conseil d'État a annulé l'arrêté ministériel du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, notamment en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions destinées à protéger les riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques, après avoir considéré que ces riverains devaient être regardés comme des « habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme », au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009, et rappelé qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique. Le Conseil d'État a enjoint, en conséquence, aux ministres de la transition écologique et solidaire, de l'agriculture et de l'alimentation, de l'économie et des finances, et des solidarités et de la santé, de prendre les mesures réglementaires impliquées par sa décision dans un délai de six mois. Il existe dès lors actuellement, ainsi que le fait valoir la commune de Chizé, une carence des autorités de l'Etat titulaires du pouvoir de police spéciale relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en ce qui concerne la protection des riverains des zones traitées.

8. Toutefois, à supposer même que la carence ainsi constatée des autorités détentrices de la police spéciale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques soit de nature à justifier, en cas de péril imminent, une intervention en urgence du maire sur le fondement de ses pouvoirs de police générale pour adopter des mesures ponctuelles destinées à prévenir un danger ou à y mettre fin, la commune de Chizé ne justifie pas que l'arrêté en litige du 22 octobre 2019 répond à ces conditions, en dehors desquelles le maire n'est pas habilité à intervenir. En effet, les données locales dont fait état la commune, et tirées notamment de la présence d'une école, d'un EPAD ainsi que d'habitations à proximité immédiate des terres cultivées, ne permettent pas d'établir

que la poursuite, sur son territoire, de l'utilisation de produits phytosanitaires – qui perdure au demeurant depuis des décennies - exposerait ses habitants, et notamment les plus vulnérables d'entre eux, à un péril imminent justifiant l'intervention du maire dans le cadre de son pouvoir de police générale.

9. Il résulte de ce qui précède que le moyen invoqué par la préfète des Deux-Sèvres et tiré de l'incompétence du maire pour prendre l'arrêté contesté, paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de celui-ci. Il y a, dès lors, lieu de faire droit à la demande de suspension formulée par la préfète des Deux-Sèvres.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que demande la commune de Chizé au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ORDONNE:

Article 1^{er}: L'exécution de l'arrêté du 22 octobre 2019 par lequel le maire de la commune de Chizé a réglementé l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la commune est suspendue.

Article 2: Les conclusions présentées par la commune de Chizé en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3: La présente ordonnance sera notifiée à la préfète des Deux-Sèvres et à la commune de Chizé.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique et solidaire.

Fait à Poitiers, le 31 janvier 2020.

Le juge des référés,

signé

D. LEMOINE